

Mål C-438/23**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

13 juli 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Conseil d'État (Frankrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

12 juli 2023

Sökande:

Association Protéines France

Union végétarienne européenne

Association végétarienne de France

Beyond Meat Inc.

Motpart:

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

Saken och de faktiska omständigheterna i det nationella målet

- 1 Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) har mottagit tre separata talan om ogiltigförklaring från i) förbundet Protéines France, ii) Europeiska Vegetariska Unionen och Association Végétarienne de France, samt från iii), bolaget Beyond Meat. Flera bolag som är verksamma på marknaden för livsmedel baserade på vegetabiliska proteiner har intervenerat till stöd för den talan som väckts av förbundet Protéines France, däribland bolaget Beyond Meat.
- 2 Sökandena yrkar att Conseil d'État ska ogiltigförklara dekret nr 2022-947 av den 29 juni 2022 om användning av vissa beteckningar för livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner (décret n° 2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des

protéines végétales) på grund av maktmissbruk. Genom dekretet tillämpas artikel L. 412-10 i konsumentlagen (code de la consommation), vilken följer av artikel 5 i lagen av den 10 juni 2020 om öppenhet i informationen om jordbruks- och livsmedelsprodukter (loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires).

- 3 Conseil d'État har beslutat att förena de tre ansökningarna.

Tillämpliga bestämmelser

A. Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 (EU) av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna

- 4 Artikel 38 i förordning nr 1169/2011 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får inte anta eller bibehålla nationella åtgärder på de områden som specifikt harmoniseras genom denna förordning om detta inte är tillåtet i unionsrätten. Dessa nationella åtgärder får inte hindra den fria rörligheten för varor, inbegripet genom att diskriminera livsmedel från andra medlemsstater.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 39 får medlemsstaterna anta nationella åtgärder på de områden som inte specifikt harmoniseras genom denna förordning, såvida de inte förbjuder, hindrar eller begränsar den fria rörligheten för varor som är förenliga med denna förordning.”

- 5 Artikel 1.1 (Syfte och tillämpningsområde) i förordning nr 1169/2011 lyder som följer:

”1. Denna förordning ger en grund för säkerställande av en hög konsumentskyddsnivå när det gäller livsmedelsinformation, med beaktande av att konsumenterna uppfattar information olika och har olika behov av information, samtidigt som den säkerställer att den inre marknaden fungerar smidigt.”

- 6 Artikel 3.1 (Allmänna mål) i denna förordning har följande lydelse:

”1. Syftet med att tillhandahålla livsmedelsinformation är att uppnå en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa och intressen genom att ge slutkonsumenterna möjlighet att göra informerade val och använda livsmedel på ett säkert sätt, särskilt utifrån hälsomässiga, ekonomiska, miljömässiga, sociala och etiska överväganden.”

- 7 I artikel 7 (Rättvisande information) i förordningen föreskrivs följande:

”1. Livsmedelsinformation får inte vara vilseledande, i synnerhet:

a) när det gäller vad som är utmärkande för livsmedlet, särskilt dess art, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprungsland eller härkomstplats, framställnings- eller produktionsmetod,

...

d) genom att det genom utseendet, beskrivningen eller genom presentationer i bild antyds att produkten innehåller ett särskilt livsmedel eller en ingrediens trots att en beståndsdel som normalt förekommer naturligt eller en ingrediens som normalt används i det livsmedlet har bytts ut mot en annan beståndsdel eller ingrediens.

2. Livsmedelsinformation ska vara korrekt, tydlig och lätt att förstå för konsumenten.

...

4. Punkterna 1, 2 och 3 ska även tillämpas på

a) reklam,

b) presentationen av livsmedel, särskilt med avseende på deras form, utseende eller förpackning, de förpackningsmaterial som används och det sätt på vilket livsmedlen arrangeras samt den miljö i vilken de exponeras.”

8 I förordningens artikel 9 (Förteckning över obligatoriska uppgifter) föreskrivs följande:

”1. I enlighet med artiklarna 10–35 och om inget annat följer av undantagen i detta kapitel, ska följande uppgifter vara obligatoriska:

a) Livsmedlets beteckning.

...”

9 I artikel 17.1 och 17.5 (Livsmedlets beteckning) i förordningen föreskrivs följande:

”1. Livsmedlets beteckning ska vara dess föreskrivna beteckning. Om det inte finns någon sådan beteckning, ska livsmedlets beteckning vara dess vedertagna beteckning eller, om det inte finns någon vedertagen beteckning eller denna inte används, ska en beskrivande beteckning av livsmedlet ges.

...

5. Särskilda bestämmelser om livsmedlets beteckning och uppgifter som ska åtfölja den fastställs i bilaga VI.”

- 10 I punkt 4 i del A (Obligatoriska uppgifter som ska åtfölja livsmedlets beteckning) i bilaga VI (Livsmedlets beteckning och särskilda åtföljande uppgifter) till förordningen föreskrivs följande:

”4. När det gäller livsmedel där en beståndsdel eller ingrediens som konsumenten förväntar sig ska ingå eftersom den normalt används eller ingår naturligt, har utbyttts mot en annan beståndsdel eller ingrediens ska det på etiketten – utöver ingrediensförteckningen – klart och tydligt anges vilken beståndsdel eller ingrediens som har använts som ersättning helt eller delvis, varvid uppgifterna ska anges

a) i omedelbar närhet av produktens beteckning, och

b) med en teckenstorlek där x-höjden är minst 75 % av produktbeteckningens teckenstorlek och inte mindre än den minsta teckenstorlek som krävs enligt artikel 13.2 i denna förordning..”

Anförd praxis från EU-domstolen

- 11 I dom av den 1 oktober 2020, [Groupe Lactalis](#) (C-485/18, EU:C:2020:763) slog EU-domstolen fast att ingen bestämmelse i förordning nr 1169/2011 innehåller en uppräkningslista av de ”områden som specifikt harmoniseras” enligt artikel 38.1 i förordningen och att dessa specifikt harmoniserade områden med hänsyn härtill och mot bakgrund av detta uttryck ska definieras med strikt iakttagande av ordalydelsen i förordningen (punkt 25).
- 12 I dom av den 1 december 2022, [LSI – Germany](#) (C-595/21, EU:C:2022:949) slog EU-domstolen fast att bestämmelserna i punkt 4 i del A i bilaga VI till förordningen syftar till att komplettera bestämmelserna i artikel 7 med särskilda föreskrifter om märkning för att skydda konsumenterna mot bedrägeri som föranletts av felaktiga uppgifter (punkt 31).

Kommissionens tillkännagivande om frågor och svar avseende tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna (2018/C 196/01)

B. Anförda nationella bestämmelser

- 13 I artikel L. 412-10 i konsumentlagen (införd genom artikel 5 i lagen av den 10 juni 2020 om öppenhet i informationen om jordbruks- och livsmedelsprodukter) föreskrivs följande:

”De beteckningar som används för att beteckna livsmedel av animaliskt ursprung får inte användas för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner. Genom dekret ska den procentuella andelen vegetabiliska proteiner fastställas över vilken sagda beteckningar inte får användas.”

- 14 I artikel 1 i dekret av den 29 juni 2022 om användning av vissa beteckningar för livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner anges följande:

”[Detta dekret är tillämpligt på] *livsmedel som framställs på franskt territorium innehållande vegetabiliska proteiner*”.

- 15 I artikel 2.3 och 2.4 i dekretet stadgas följande:

”För att beteckna en bearbetad produkt som innehåller vegetabiliska proteiner är det är förbjudet att använda

...

3. en beteckning som innehåller en för slakteri, charkuteri eller fiskhandel specifik terminologi,

4. en beteckning på ett livsmedel av animaliskt ursprung som är representativ för handelsbruk.”

- 16 Artikel 3 i dekretet har följande lydelse:

”Med avvikelse från bestämmelserna i artikel 2 får en beteckning på ett livsmedel av animaliskt ursprung användas

1. för livsmedel av animaliskt ursprung som innehåller vegetabiliska proteiner i fastställd andel om sådan förekomst är angiven i föreskrifterna eller står upptagen i förteckningen i bilagan till detta dekret,

...”

- 17 I artikel 5 i dekretet föreskrivs följande:

”Produkter som lagligen framställs eller saluförs i en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller i Turkiet eller som lagligen framställs i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet omfattas inte av kraven i detta dekret.”

- 18 I dekretet föreskrivs i artikel 7 administrativa påföljder för varje underlåtenhet att följa bestämmelserna i dekretet.

Parternas argument

A. Parternas (och intervenienternas) huvudargument

- 19 Sökandena (och intervenienterna) hävdar att det angripna dekretet är lagstridigt och åberopar för detta ett antal grunder. De gör bland annat gällande att det angripna dekretet

- har antagits efter ett förfarande som var oegentligt på grund av att anmälan till Europeiska kommissionen enligt det särskilda anmälningsförfarande som anges i artikel 45 i förordning (EU) 1169/2011 inte gjorts på vederbörligt sätt,
 - åsidosätter det krav i fråga om tydlig märkning som föreskrivs i förordning nr 1169/2011, vilket är uttryck för det konstitutionella värdet av förståelighet och lagens tillgänglighet och syftar till iakttagande av den straffrättsliga legalitetsprincipen,
 - är lagstridigt eftersom det genom artikel L. 412-10 i konsumentlagen, av vilket dekretet är en tillämpning, införs ett principiellt förbud som åsidosätter artikel 5.5 i direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden,
 - utgör ett maktmissbruk, eftersom det uppges ha antagits för att skydda konsumenterna, på grundval av särskilt artikel 38 i förordning nr 1169/2011, medan det egentligen syftar till att i enlighet med förordning nr 1169/2011 skydda köttproducenternas intressen.
- 20 Sökandena (och intervenienterna) åberopar även ett åsidosättande av bestämmelserna om fri rörlighet för varor samt artikel 39 i förordning nr 1169/2011. De hänvisar till att det angripna dekretet innehåller ett krav på att produkter baserade på vegetabiliska proteiner som framställs och saluförs i Frankrike ska förses med en obligatorisk kompletterande angivelse av ursprungslandet utan att några som helst skäl för detta anges. De hänvisar vidare till att dekretet medför att den administrativa bördan ökar för samma produkter som framställs i ett annat land inom unionen men saluförs i Frankrike. Dekretet utgör därmed, enligt sökandena, en åtgärd vars verkan motsvarar en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 34 FEUF eller en åtgärd vars verkan motsvarar en kvantitativ exportrestriktion i den mening som avses i artikel 35 FEUF. Vidare har lagstiftaren inte styrkt att en sådan åtgärd vars verkan motsvarar en kvantitativ restriktion står i proportion till det eftersträvade syftet att förtydliga den information som ges till konsumenterna och att det inte finns andra mer adekvata medel för att för att nå detta syfte.
- 21 På ett mer grundläggande plan gör sökandena för det första gällande att det angripna dekretet genom förbudet mot att använda beteckningar för livsmedel av animaliskt ursprung för att beteckna livsmedel baserade på vegetabiliska proteiner står i strid med artikel 38.1 i förordning nr 1169/2011, eftersom det rör sig om en fråga som specifikt har harmoniserats genom bestämmelserna i artiklarna 7 och 17 i förordningen, jämförda med bestämmelserna i punkt 4 i del A i bilaga VI till denna.
- 22 För det andra gör sökandena i andra hand gällande att det angripna dekretet står i strid med artiklarna 9 och 17 i förordning nr 1169/2011, eftersom det är förbjudet för producenter av livsmedel baserade på vegetabiliska proteiner att i avsaknad av en inom nationell lagstiftning eller EU-lagstiftning föreskriven beteckning

beteckna sina produkter i enlighet med dessas vedertagna beteckning, om det rör sig om en beteckning vars användning har förekommit före offentliggörandet av dekretet eller förekommer efter dess offentliggörande eller om en beskrivande beteckning.

- 23 Till stöd för denna grund framhåller sökandena att det inte anges någon föreskriven beteckning på livsmedel baserade på vegetabiliska proteiner i nationell lagstiftning eller i unionsrätten och gör gällande att producenterna och återförsäljarna av sådana livsmedel därmed skulle vara förhindrade att använda de beteckningar som godkänns genom förordning nr 1169/2011 för presentation och saluföring av sina produkter. De framhåller att kommissionen själv – inom ramen för sina kommentarer som svar på den föregående anmälan av den 1 oktober 2021 av förslaget till dekret som gjordes inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster och i enlighet med förordning nr 1169/2011 – hade konstaterat att vissa beteckningar som enligt det anmälda förslaget till dekret inte fick användas dock under senare år hade använts i vid utsträckning på unionsmarknaden för att beskriva vegetabiliska produkter och att konsumenterna hade vant sig vid dessa slag av produkter och dessa beteckningar.

B. Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (ministern för ekonomi och finanser samt industriell och digital suveränitet)

Ministern för ekonomi och finanser samt industriell och digital suveränitet har yrkat att talan ska ogillas. Han hävdar att de grunder som anförs av sökandena och intervenienterna är obefogade.

Conseil d'États bedömning

- 24 Conseil d'État finner att det saknas fog för de grunder som avser oegentlig anmälan av det angripna dekretet till Europeiska kommissionen och anser att anmälan har gjorts på vederbörligt sätt.
- 25 Conseil d'État finner att det saknas fog för de grunder som avser åsidosättande av kravet på tydlighet, det konstitutionella målet att lagen ska vara förståelig och tillgänglig, samt den straffrättsliga legalitetsprincipen och anser att bestämmelserna i det berörda angripna dekretet är tillräckligt tydliga och förståeliga.
- 26 Vad avser det påstådda åsidosättandet av den fria rörligheten för varor anser Conseil d'État att det angripna dekretet varken till syfte eller till verkan kan utgöra hinder för importen till Frankrike av varor från en annan medlemsstat eftersom det uteslutande är tillämpligt på produkter som framställs i Frankrike. Med beaktande

av handlingarna i målet har det angripna dekretet heller inte till syfte eller till verkan att begränsa exporten av franska produkter till utlandet. Conseil d'État har därför inte godkänt den grund som avser ett åsidosättande av artikel 34 eller artikel 35 FEUF.

- 27 Vad avser det påstådda åsidosättandet av direktiv 2005/29 finner Conseil d'État att det angripna dekretet varken till syfte eller till verkan kompletterar den samlade förteckningen i bilaga till nämnda direktiv över de affärsmetoder som i den mening som avses i artikel 5 i direktivet under alla omständigheter ska betraktas som otillbörliga, och att de grunder som avser åsidosättande av direktivet således ska underkännas.

Det påstådda åsidosättandet av förordning nr 1169/2011

- 28 Conseil d'État förklarar att det av bestämmelserna i det angripna dekretet framgår att lagstiftaren med avseende på det mål som eftersträvas med förordning nr 1169/2011, att skydda konsumenterna mot vilseledande beteckningar, ville förbjuda användningen av beteckningar som avser produkter av animaliskt ursprung för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner. Detta förbud ska inte tillämpas endast för den händelse att det inte anges några kompletterande uppgifter i nära anslutning till beteckningarna för att informera konsumenterna om att vegetabiliska proteiner delvis eller helt har använts i livsmedlens sammansättning utan också för den händelse att sådana uppgifter ingår i beteckningarna. I det förstnämnda fallet fastställs genom det angripna dekretet gränserna för de andelar vegetabiliska proteiner över vilka beteckningen är tillåten.
- 29 För att belysa det ovan angivna förbuds genom det angripna dekretet användningen av beteckningarna ”biff” eller ”korv” utan någon kompletterande angivelse för att beteckna en ”biff” eller en ”korv” i vilken de animaliska proteinerna har ersatts med vegetabiliska proteiner men samma beteckningar är likväl tillåtna om andelen vegetabiliska proteiner befinner sig under en gräns som fastställs i dekretet. Genom dekretet förbjuds även användningen av beteckningarna ”sojabiff” eller ”vegetarisk korv” på grund av användningen av orden ”biff” eller ”korv”, som betecknar produkter av animaliskt ursprung, för att beteckna livsmedel i vilka de animaliska proteinerna har ersatts av vegetabiliska proteiner.
- 30 Conseil d'État anser att de grunder som sökandena har anfört ger upphov till flera frågor rörande tolkningen av förordning nr 1169/2011. Närmare bestämt väcks genom dessa grunder frågor huruvida innehållet i det angripna dekretet (nämligen förbudet att använda beteckningar på livsmedel av animaliskt ursprung för att beteckna livsmedel baserade på vegetabiliska proteiner) har blivit specifikt harmoniserat i den mening som avses i artikel 38.1 genom bestämmelserna i artiklarna 7 och 17 i nämnda förordning, jämförda med bestämmelserna i punkt 4 i del A i bilaga VI till denna. För den händelse att de ämnen som tas upp i det angripna dekretet är specifikt harmoniserade uppkommer frågan om

följdverkningarna av en sådan harmonisering. Om ingen specifik harmonisering föreligger uppkommer dock frågan huruvida det angripna dekretet står i strid med bestämmelserna i artiklarna 9 och 17 i förordning nr 1169/2011.

- 31 Conseil d'État anser att dessa frågor är av avgörande betydelse för utgången av den tvist som denna domstol ska avgöra och utgör ett allvarligt problem. Conseil d'État finner att ärendet i enlighet med artikel 267 FEUF bör hänskjutas till EU-domstolen.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 32 Följaktligen ställer Conseil d'État följande tolkningsfrågor till domstolen:
1. Ska artikel 7 i förordning (EU) nr 1169/2011, i vilken det föreskrivs att konsumenterna ska ges information som inte vilseleder dem i fråga om ett livsmedels identitet, art och egenskaper tolkas så, att den, i den mening som avses i artikel 38.1 i samma förordning och för tillämpningen av den artikeln, specifikt harmoniserar frågan om användningen av beteckningar på produkter av animaliskt ursprung från sektorerna för slakteri, charkuteri och fiskhandel för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner, vilka kan vilseleda konsumenten, och därmed utgör hinder för att en medlemsstat griper in genom att utfärda nationella föreskrifter som reglerar eller förbjuder användningen av sådana beteckningar?
 2. Ska artikel 17 i förordning (EU) nr 1169/2011, i vilken det föreskrivs att ett livsmedels beteckning i det fall där det inte finns någon föreskriven beteckning ska vara dess vedertagna beteckning eller en beskrivande beteckning, jämförda med bestämmelserna i punkt 4 i del A i bilaga VI till samma förordning, tolkas så, att den, i den mening som avses i artikel 38.1 i förordningen och för tillämpningen av den artikeln, specifikt harmoniserar innehållet i och användningen av de beteckningar som, utöver föreskrivna beteckningar, används för livsmedel av animaliskt ursprung för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner, inbegripet i sådant fall där ingredienser av vegetabiliskt ursprung helt har ersatt de ingredienser av animaliskt ursprung som ingår i livsmedlet, och därmed utgör hinder för att en medlemsstat griper in genom att utfärda nationella föreskrifter som reglerar eller förbjuder användningen av sådana beteckningar?
 3. Utgör, för den händelse att den första eller den andra frågan ska besvaras jakande, den specifika harmonisering som föreskrivs genom bestämmelserna i artiklarna 7 och 17 i förordning (EU) nr 1169/2011, jämförda med bestämmelserna i punkt 4 i del A i bilaga VI till samma förordning, i den mening som avses i artikel 38.1 i förordningen och för tillämpningen av den artikeln, hinder för

a) att en medlemsstat får utfärda en nationell föreskrift i vilken det föreskrivs administrativa påföljder vid underlåtenhet att följa de föreskrifter och förbud som följer av bestämmelserna i nämnda förordning?

b) att en medlemsstat får utfärda en nationell föreskrift i vilken det fastställs procentuella andelar av vegetabiliska proteiner under vilka det fortfarande ska vara tillåtet att använda andra beteckningar än föreskrivna beteckningar, vilka betecknar livsmedel av animaliskt ursprung, för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner?

4. Är det, för den händelse att den första och den andra frågan ska besvaras nekande, tillåtet för en medlemsstat att i enlighet med artiklarna 9 och 17 i förordning (EU) nr 1169/2011

a) utfärda en nationell föreskrift i vilka det fastställs procentuella andelar av vegetabiliska proteiner under vilka det är tillåtet att använda andra beteckningar än föreskrivna beteckningar, vilka betecknar livsmedel av animaliskt ursprung, för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner?

b) utfärda en nationell föreskrift som förbjuder användning av vissa vedertagna eller beskrivande beteckningar, även om dessa åtföljs av kompletterande uppgifter som garanterar att konsumenten ges tillbörlig information?

c) utfärda de föreskrifter som avses i tolkningsfråga 4 a och 4 b enbart med avseende på produkter som framställs på dess territorium utan att därvid åsidosätta proportionalitetsprincipen genom dessa föreskrifter?